

Editores: Fernando Carrión, Emilia Silva,  
Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes

# Constitucionalismo Urbano

## La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina



Editores: Fernando Carrión, Emilia Silva,  
Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes

# Constitucionalismo Urbano

## La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



MU  
MOVIMIENTO URBANO POPULAR



Casa abierta al tiempo



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Xochimilco



Universitat  
de les Illes Balears



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
SOCIALES



FLACSO  
ECUADOR



Corporación de Estudios  
Sociales y Educación



URBS-TIC  
FLACSO ECUADOR / MU / UNIC / UERI / UTB

© 2023 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2023

ISBN: 978-9978-67-657-8 (impreso)  
978-9978-67-658-5 (e-pub)

FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803  
www.flacso.edu.ec

Editores  
Fernando Carrión  
Emilia Silva  
Alfredo Rodríguez  
Ana Sugranyes

Corrección de estilo  
Paulina Matta

---

Constitucionalismo Urbano : la ciudad en los procesos constituyentes en  
América Latina / editado por Fernando Carrión, Emilia Silva, Alfredo Rodríguez  
y Ana Sugranyes. Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador, 2023

ix, 400 páginas : ilustraciones, figuras, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676578 (impreso)  
ISBN: 9789978676585 (e-pub)

URBANISMO ; LEGISLACION URBANÍSTICA ; DERECHO URBANÍSTICO ;  
REFORMA URBANA ; POLÍTICA URBANÍSTICA ; ZONA URBANA ;  
ECONOMÍA ; DESARROLLO URBANO ; AMÉRICA LATINA ;  
CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR ; SILVA, EMILIA, EDITORA ;  
RODRÍGUEZ, ALFREDO, EDITOR ; SUGRANYES, ANA, EDITORA.

346.0432- CDD

---

# Índice

Presentación .....	ix
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina .....	3
<i>Fernando Carrión, Emilia Silva, Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes</i>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>CONSTITUCIONALISMO URBANO</b>	
Legislación urbana en Ecuador, 2007-2017 .....	13
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999 .....	27
<i>Ricardo Combellas</i>	
Ciudades, Constitución Federal y Legislación Urbanística en Brasil: discurso avanzado y realidad retrasada .....	71
<i>Erminia Maricato</i>	
Ciudad y desarrollo urbano en el constitucionalismo español. ¿Un modelo? .....	83
<i>Daniel Jiménez Schlegl</i>	
La ciudad en la Constitución colombiana: la emergencia del espacio político .....	101
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	
La ciudad en los procesos constitucionales. Caso Bolivia .....	117
<i>Luis F. Ramírez Velarde</i>	

## ÍNDICE

### CAPÍTULO 2 METROPOLIZACIÓN Y NORMAS CONSTITUCIONALES

A Metrópole no processo constituinte. Uma leitura crítica da trajetória brasileira .....	131
<i>Jeroen Klink</i>	
La cuestión metropolitana en Argentina: sobre el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires .....	147
<i>Pedro Pérez</i>	
Lógica política en la construcción de ciudad y gobiernos metropolitanos .....	163
<i>Germán Correa Díaz</i>	
Lo urbano y la propiedad en la nueva Constitución boliviana .....	175
<i>Juan E. Cabrera y M. Cecilia Chacón</i>	
Ciudades capitales en América Latina: la búsqueda de su autonomía .....	199
<i>Fernando Carrión M. y Vladimir Morales P.</i>	
Bases constitucionales para la planeación metropolitana en México .....	219
<i>Roberto Eibenschutz Harman y Ligia González García de Alba</i>	

### CAPÍTULO 3 DERECHOS DE LA CIUDAD, DE LA NATURALEZA Y A LA CIUDAD

El derecho de la ciudad. ....	237
<i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	
El derecho a la ciudad en Brasil: de la Asamblea Constituyente (1987-1988) a la práctica contemporánea .....	259
<i>Vanessa Batista Berner</i>	

### Capítulo 4 PROBLEMAS Y ACTORES CONSTITUCIONALES

Financiarización de la ciudad y proceso constituyente en Chile: pensar el poder del empresariado .....	273
<i>David Kornbluth Cambor</i>	

## ÍNDICE

La vida en el centro: debates por ciudades feministas en la nueva Constitución .....	297
<i>Geanina Zagal Ebreñfeld</i>	

Constitucionalismo y derechos colectivos. Ciudades y comunalidades indígenas .....	305
<i>Freddy Simbaña Pillajo</i>	

Plataformización urbana. Transformaciones y desafíos futuros .....	327
<i>Susana Finkelievich y Sebastián Cortez-Oviedo</i>	

### EPÍLOGO

Derechos de la Naturaleza, una lectura más urbana a partir de la <i>nonata</i> Constitución chilena .....	351
<i>Alberto Acosta</i>	

### ANEXOS

Seminario "La ciudad en los procesos constituyentes de América Latina" .....	389
--	-----

# Ciudades capitales en América Latina: la búsqueda de su autonomía

Fernando Carrión M.<sup>1</sup>

Vladimir Morales P.<sup>2</sup>

## Introducción

Las ciudades nacieron antes que los estados, pero cuando los estados nacen y se fortalecen, las urbes se transforman, sobre todo las ciudades capitales, porque crecen más rápido que las otras y porque adoptan características particulares. Las ciudades capitales se diferencian de las demás por la relación particular que tienen con el Estado, bajo el fenómeno conocido de la *capitalidad*.

En América Latina esto ocurre históricamente cuando, inicialmente, se produce la conquista y colonización que condujo a la fundación de ciudades allí donde previamente ya existían ciudades prehispánicas. Y posteriormente, con los procesos de independencia, los estados nacientes concentrados en las ciudades capitales las convierten en los epicentros de su presencia generalizada en la totalidad del territorio nacional en formación.

Posteriormente y en contraposición, aparece el concepto de *autonomía*, que es distinto al de independencia, porque se trata de una relación particular dentro del Estado y no de la creación de otro, como ocurrió en la época independentista. La autonomía es relativamente reciente, porque empieza a tener presencia significativa cuando se impulsan los procesos

---

1 Académico de FLACSO-Ecuador. Ha publicado más de mil artículos periodísticos, 306 académicos, 52 libros editados y 23 de autor. Sus trabajos pueden consultarse en [http://works.bepress.com/fernando\\_carrión/](http://works.bepress.com/fernando_carrión/)

2 Arquitecto, maestro en Estudios Urbanos y doctor en Urbanismo. Conferencista, profesor universitario e investigador acreditado. Sus trabajos están disponibles en <https://works.bepress.com/vladimir-morales/>

de *descentralización*, inscritos en el marco de la Reforma del Estado. Este novedoso proceso tiene lugar desde la década de los años ochenta del siglo pasado, de manera uniforme en todos los territorios nacionales y en todos los gobiernos locales. Desgraciadamente, la generalización de la propuesta termina por esconder las especificidades de los propios territorios, como aquella que proviene de la relación particular y única con el Estado y que es la que define las características de la ciudad capital.

Respecto de esta condición de las ciudades capitales muy poco se ha debatido, reflexionado e investigado, sobre todo desde la perspectiva de la relación del Estado con respecto a esta ciudad en particular. El vacío se debe, primero, al desconocimiento de la propia especificidad; y, segundo, a la ausencia del componente central que define su esencia: *la capitalidad*; más aún, la ausencia del sentido contrario y específico de la autonomía en este tipo de ciudad. Esta visión relacional es muy necesaria, toda vez que la estructura de una ciudad capital proviene precisamente de la presencia directa del conjunto de los aparatos estatales en su territorio, que son los que determinan su base material, infraestructura y características.

Sin embargo, los temas que han sido dominantes en la investigación y discusiones de estas ciudades se han desarrollado a través de dos vías que no explican esta esencia y que se inscriben en un tema cuantitativo: su rango y tamaño, exclusivamente. La una resalta el sentido de la *primacía urbana* (Cuervo, 2010) y hace relación al tamaño relativo de una ciudad con respecto a las otras, inscrita en la dinámica de la jerarquía urbana. Esto porque, con excepción de Brasilia en Brasil, las capitales son las ciudades más grandes de cada país, lo que ha conducido a interpretaciones del rango, del tamaño o de su jerarquía urbana, que finalmente se expresan en ciudades grandes, medias o pequeñas.

Y la segunda, referida a los *procesos de metropolización* (Costa et al., 2022), que nacen del vínculo de la ciudad nuclear con su región inmediata. Para los estudios de estos procesos se toman en cuenta las cuestiones económicas, la movilidad, el gobierno y el medioambiente, entre otros; porque generalmente las capitales son las ciudades más grandes, complejas y desplegadas en territorios mucho más amplios, que las otras urbes. Lo que es interesante es que ninguna de las dos temáticas toma en cuenta la relación particular de la ciudad capital con el Estado, que es la que le da



este sentido particular (capitalidad) y, por tanto, la necesidad de construir su autonomía.

En ese sentido, se constata que ha sido poco trabajada la relación del Estado con la ciudad capital, por lo que los temas de capitalidad y autonomía han permanecido al margen de las reflexiones políticas y académicas.

Por esto y para provocar un importante debate político sobre este tipo de ciudades, el presente artículo aborda, primero, los tipos de Estado que existen en América Latina; luego, los temas específicos de la autonomía y la capitalidad, que terminan siendo los factores determinantes en la definición de una ciudad capital; en tercer lugar, se analizan de manera comparativa algunas características que presentan las ciudades capitales en América Latina, evidenciando que a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado empieza a abordarse la autonomía como un tema específico de estas ciudades. Finalmente, se presentan algunas conclusiones relevantes.

## Tipos de Estado

El análisis heterodoxo de los aparatos del Estado (Jessop, 2017) está relacionado con los elementos de la tradición constitucional, jurídica y de la teoría del Estado europeo y del reconocimiento interestatal a través de tres componentes: 1) El aparato coercitivo, administrativo y simbólico organizado políticamente y provisto de poderes generales y específicos, traducidos como poder, aparato y soberanía estatales; 2) El territorio estatal, claramente demarcado bajo el control incuestionado y continuo de los distintos aparatos estatales (soberanía); y 3) Una población permanente o estable dentro de su jurisdicción, para la cual la autoridad política y las decisiones del Estado son vinculantes.

El territorio estatal, siguiendo a Jessop, se refiere a la organización de la autoridad política en el espacio. Ello supone la territorialización de una autoridad política que da forma común al sistema interestatal e intraestatal, gracias a la descentralización de la autoridad y a la diferenciación de las políticas sectoriales. La territorialización significa el reconocimiento de la división del espacio en áreas claramente demarcadas, que son gobernadas por autoridades políticas con poder explícito para tomar decisiones vincu-

lantes a los residentes de estas áreas. El territorio proporciona la materia prima variable, condicionada tecnológicamente como un proceso político específico. En esa perspectiva, la capital es una de las expresiones más evidentes y claras de la presencia del Estado en el territorio.

Sin embargo, en el análisis de este enfoque se evidencia un interés histórico en comparar los estados existentes según sus tipos, abstractos o ideales; y esto a su vez genera el interés en la presencia heterogénea de las instituciones en el territorio. Adicionalmente, Jessop examina la presencia distintiva del Estado como forma política diferenciada en el territorio. Estas reflexiones contextualizan históricamente la idea de Estado a través de su gran variedad institucional, tanto horizontal (ejecutivo, legislativo) como vertical (gobiernos locales).

En este sentido y apoyado en los estudios gramscianos, Jessop analiza al Estado como una relación social compleja, articuladora de instituciones y prácticas estatales y no estatales, en torno a proyectos y estrategias de naturaleza económica, política y social. De esta forma, la sociedad civil y ahora global, con el predominio de las asociaciones privadas, es parte integral de la política y las prácticas políticas.

Estas reflexiones se complementan con la *idea* de que existen distintos tipos de Estado, donde cada uno de ellos construye una expresión territorial específica.

En América Latina predominan dos tipos de Estado clásicos: el *Estado unitario*, establecido en la mayor parte de los países de la región (Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Costa Rica o República Dominicana); y el *Estado federal*, instaurado en los países más grandes de la región, como Brasil, México o Argentina.

Sin embargo, en este siglo, si se revisan las discusiones respecto de los temas constitucionales latinoamericanos, sobre todo en los procesos constituyentes de Ecuador en 2008 y de Bolivia en 2009, se observa el surgimiento de un tercer tipo, que podría considerarse como *Estado autonómico*. Y no es raro que ello haya ocurrido en estos países, porque allí existe una presencia muy fuerte de pueblos originarios, que han logrado una representación política lo suficientemente importante como para reivindicar, por ejemplo, la plurinacionalidad de sus estados.

Lo interesante de estos procesos constituyentes es la relación con la experiencia española y su Constitución aprobada en 1978, donde se estableció un modelo de organización territorial del poder que busca integrar al país desde las regiones (comunidades). Sin duda esto es resultado de un proceso simultáneo: por un lado, del retorno a la democracia, luego de un periodo dictatorial que contuvo las diferencias mediante un gobierno autoritario supremacista (Francisco Franco, 1939-1975). Y por otro, del reconocimiento de la existencia de varias comunidades con signos identitarios propios, como la lengua, entre los que están, el País Vasco, Cataluña o la Comunidad Valenciana (17 regiones autónomas), constituidas a partir de sus propios territorios. Para el efecto, se conformó un pacto con los actores políticos tanto del país como de los territorios para constituir lo que se denominó un *Estado autonómico* o *Estado de las autonomías territoriales* (Solozabal, 1992). En otras palabras, a los territorios se les confirió un poder mayor, pero diferenciado, según las características de cada uno de ellos; es decir, sustentado en el reconocimiento diferencial de los territorios y en el fortalecimiento de sus poderes locales.

La influencia de la Constitución española en los casos de Ecuador y Bolivia fue indudable y se evidenció de forma explícita, incluso gracias a la presencia de técnicos y consultores provenientes de organizaciones políticas que aterrizaron en América Latina. Pero también se debió a que estos países cuentan con estructuras territoriales provenientes de pueblos y nacionalidades que históricamente han reivindicado el carácter plurinacional de sus estados. Así, los procesos constitucionales de Ecuador y Bolivia siguieron dos características del modelo español:

- El planteamiento de una autonomía jurídica del contenido político, financiero y administrativo en los territorios. Esto tiene una vieja tradición en España, que incluso se remonta a tiempos anteriores a la dictadura franquista, pero es con su finalización y transición a la democracia en el año 1978 que la perspectiva de la autonomía se retoma con más fuerza. Para nadie es desconocido que en España coexisten simultáneamente varias nacionalidades, como el País Vasco, Cataluña y Galicia, que terminan por ser la base de las Comunidades Autónomas reconocidas constitucionalmente.

- Las Comunidades Autónomas se articulan en tres niveles de gobierno: las propiamente comunidades autónomas referidas a la condición de autonomía regional, como gobierno intermedio de la estructura estatal española. En su interior contienen a las provincias o autonomías provinciales y a los ayuntamientos o municipios. Cabe remarcar algo muy interesante: no existe una norma general que regule estas tres instancias de gobierno territorial, sino más bien una normativa que permite que cada una de las comunidades se regule a su manera. Por ejemplo, las Comunidades de Madrid y Cataluña tienen normativas totalmente distintas a las de Galicia y el País Vasco, lo cual es garantizado y permitido por la Constitución española; es decir, desde la Constitución se reconoce la producción asimétrica de las instituciones en cada una de las 17 Comunidades Autónomas.

Se puede afirmar que en América Latina, y más específicamente en Bolivia, Ecuador y Chile, aunque en un intento fallido, se ha llegado a plantear esta perspectiva del tipo de Estado Autónomo, originada por tres vías: 1) El retorno a la democracia y su extensión por los territorios; 2) La presencia de pueblos originarios que sostienen la plurinacionalidad; y 3) El fortalecimiento del autogobierno en los territorios. Esto se evidencia en el reconocimiento constitucional de lo plurinacional como base de estados más democráticos, que se sustentan en principios que permiten la construcción de un *Estado nacido en la unidad en la diversidad*.

En ese contexto, las ciudades capitales tienen un peso determinante en la constitución de los estados autónomos, porque son la cabeza más visible del Estado plurinacional, como también representantes de esta diversidad en su esencia.

## Capitalidad y autonomía: determinantes de la ciudad capital

Los conceptos de *capitalidad* y *autonomía* son fundamentales para comprender el sentido de la especificidad de la ciudad capital, en tanto la convierten en una urbe distinta a las demás, independientemente del tipo de Estado al que pertenezca: unitario, federal o autónomo.

¿Qué es capitalidad? En términos tradicionales se la debe entender como la ciudad que es sede del Estado; es decir, la cabeza, la cabecera, la *capitis* del Estado nacional en el territorio. De acuerdo con el Diccionario de la RAE es la “cualidad de ser una población cabeza o capital de partido, de provincia, región o Estado”.

¿Qué es lo que se entiende por autonomía? Según el mismo diccionario, es la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

En otras palabras, la autonomía es una relación de dependencia que se produce dentro de un Estado, la cual debe regirse mediante leyes y gobiernos nacionales. Una situación de este tipo es distinta, por ejemplo, a las discusiones que se producen en Cataluña-España respecto del estatus que debería tener esta Comunidad, entre los actores que sostienen la autonomía y los que pretenden la independencia respecto del Estado español; es decir, la creación de una nueva soberanía, que aleja totalmente su inserción dentro de España, ya que la independencia crea otro Estado.

La capitalidad dice relación con la proximidad que existe entre el Estado y una ciudad en particular, mientras la autonomía es todo lo contrario: se trata de su distancia. Sin embargo, lo interesante de esta relación radica en el hecho de que no puede existir la una sin la otra, porque la autonomía no busca extinguir o desaparecer la capitalidad; más bien, trata de generar equilibrios de poderes entre los locales y los nacionales, dentro del territorio.

Con respecto a la capitalidad, en el pasado se la entendía a partir del despliegue de los aparatos estatales de un solo Estado en una sola ciudad. En la actualidad, se constata que las determinaciones de la capitalidad provienen de varios estados y ya no son solo del sector público, sino también del privado, por el peso que ha adquirido el mercado.

## Cambio y relación

La relación de la capitalidad con la autonomía ha venido transformándose a lo largo del tiempo, a tono con las mutaciones históricas generales de la región. También se ha relacionado con los cambios sustanciales de los

patrones de urbanización, a tal punto de que la especificidad de la ciudad capital depende de la capitalidad (relación con el Estado) y de la construcción de su autonomía (autogobierno), componentes que nunca estuvieron presentes en los estudios de la primacía urbana o de la metropolización.

Para fortalecer esta tesis, es necesario añadir lo que sostiene Saskia Sassen (2010) cuando postula que, en la actualidad, hay tres actores que tienen un significativo protagonismo a nivel global: 1) El *Estado*, que se encuentra en crisis y en descomposición por los procesos de su reforma, compuesta de elementos políticos y económicos tendientes a fortalecer la dinámica del mercado; 2) Las *corporaciones privadas globales*, con una presencia y fuerza de gran magnitud, en términos económicos y tecnológicos; y 3) Las *ciudades*, que han adquirido un peso propio en los ámbitos nacionales e internacionales.

Hoy en día, el protagonismo de la ciudad es importante y creciente, no solo por la alta concentración en ella de la población (57% es urbana a nivel mundial) o de la economía (más del 80% radica en las ciudades), sino también porque ha construido una autonomía muy fuerte. Dada esta situación, la capitalidad se ha desbordado hacia otras ciudades, más grandes y globales, como São Paulo-Brasil, Nueva York-EE. UU. y Barcelona-España, donde se empiezan a enarbolar nuevas formas de capitalidad construidas desde estados distantes y desde corporaciones globales, privadas y virtuales.

Estos tres actores globales (Estado, corporaciones y ciudades) también están transformándose de forma permanente. Así, en primer lugar, con la Reforma del Estado entran a operar la desregulación y los procesos de privatización, el ajuste, la descentralización y la apertura internacional. Estos elementos reformatorios modifican la relación del Estado con la sociedad y con el territorio. Ahora bien, si se entiende que la capitalidad es la expresión de la presencia de los aparatos del Estado en el territorio, su modificación, es decir, su Reforma, genera un cambio de la capitalidad. Un ejemplo interesante: en el Ecuador, a partir del año 2017, toma fuerza la lógica del Estado mínimo, la cual produce, al menos, dos expresiones evidentes: Quito se convierte en la ciudad con mayor desempleo del país por la pérdida del trabajo estatal; y Guayaquil, de forma simultánea, recobra el protagonismo económico y, por tanto, político.

En segundo lugar, no solo cambian los marcos institucionales del sector público, sino también el modelo de acumulación reinante. Aquí, el peso del mercado se incrementa aceleradamente gracias a la presencia de las corporaciones globales vinculadas a las tecnologías en el ciberespacio, mediante el proceso de *plataformización* de las ciudades, con empresas como Uber, Amazon o Google, entre otras (Carrión & Cepeda, 2021). Estas multinacionales conforman actualmente un conjunto de aplicaciones que operan, en muchos casos, por fuera de la regulación de los estados nacionales (paraísos ficales), ya que al ser globales, virtuales y privadas es muy difícil que el Estado pueda controlarlas o producirlas.

Como consecuencia de lo anterior, las urbes se transforman aceleradamente, más aún las ciudades capitales. Antes existía una ciudad nuclear que se desarrollaba en un territorio y dentro de un solo Estado; es decir, operaba el trinomio de una ciudad, un territorio y un Estado. Ahora el patrón de urbanización es distinto: existe una ciudad-región, expresión no de una urbanización de ciudades, como fue en el periodo anterior, sino de regiones. Además, con la globalización, esta nueva forma de organización territorial de las ciudades capitales tiene otras determinaciones, que provienen de la presencia pluriestatal, porque ya no depende de un solo Estado, dada la condición de ciudades globales (Sassen, 2010). Además, esta ciudad-región-capital ya no depende tampoco y exclusivamente de los Estados o del sector público, sino también del mercado, el cual le asigna al sector privado una función determinante frente a la ciudad. Esto hace que las capitales no solo cambien, sino también se diversifiquen sustancialmente.

Ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en 2018, cuando Amazon lanzó en los Estados Unidos un concurso para establecer una sede alterna a la que tiene en Seattle, para lo cual organizó un concurso en el que participaron aproximadamente 150 ciudades de todo aquel país. El ofrecimiento de Amazon consistía básicamente en una inversión de capital considerable, una importante generación de empleo y fuertes vínculos nacionales e internacionales. Como contraparte se requería, según las bases del concurso, muy buenas condiciones de infraestructura aeroportuaria, carreteras, autopistas; pero también condiciones económicas, como reducción de impuestos o apoyos económicos. En todo este proceso, a más de discutir la

localización de la empresa por fuera de Seattle (nueva capitalidad), llama la atención que, hoy por hoy, Amazon tiene la información clasificada más importante sobre las ciudades del país, mayor que la del propio gobierno de los Estados Unidos, al haber recibido las propuestas de 150 ciudades candidatas. Adicionalmente, en esta nueva capitalidad, la discusión de la autonomía termina siendo un elemento de *site work*.

## Características

La capitalidad no es otra cosa que la proximidad y presencia del Estado y de las empresas globales en el territorio de una ciudad en particular; la autonomía, por su parte, es todo lo contrario: la distancia, tanto frente a lo público como a lo privado, para construir un autogobierno.

De aquí deviene una situación muy importante: en América Latina se ha discutido la autonomía en términos generales a los territorios, de forma indiscriminada, y al interior de cada estado-nación, pero no en la especificidad de las ciudades capitales, donde el Estado tiene mayor presencia y proximidad. Por esto, la capitalidad introduce una particularidad alrededor de la autonomía de las ciudades, la cual se convierte en una razón de fuerza para discutir de forma diversificada y específica cada una de las urbes. Es que la autonomía, no solo es la transferencia de recursos y competencias, sino también la posibilidad de dotarse de formas de gobierno propias. Es el caso, por ejemplo, de lo que ocurre en las ciudades de frontera (Carrión, 2023), donde coexisten varios estados con sus propias presencias (Ciudad Juárez-México y El Paso-EE.UU.); lo mismo en las capitales de provincia, como en Rosario-Argentina, o de departamentos en Medellín-Colombia); y en aquellas que concentran capital, como São Pablo-Brasil: cada una de estas ciudades cuenta con grados y características distintas de autonomía, tanto por la presencia de los estados como de los capitales.

Otro aspecto necesario de examinar está relacionado con la lógica de la *región urbana de las capitales* (Áreas Metropolitanas). Esto porque la región urbana supera con creces, tanto territorial como multiescalar, institucional y poblacionalmente a la ciudad, donde generalmente están ubicados los aparatos estatales. El caso de Ciudad de México (CDMX) es muy ilustrativo. La CDMX propiamente dicha tiene nueve millones



doscientos mil habitantes y su Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) supera los veintidós millones. La capital de la federación está en la CDMX y no en la ZMVM, a pesar de tener la misma unidad territorial. Una segunda cuestión tiene que ver con el hecho de que sobre la ZMVM confluye un conjunto de instituciones públicas de distinto nivel. Allí se encuentran cuatro entidades estatales (Hidalgo, Estado de México, Puebla, CDMX) y 76 de nivel municipal. Esto supone una aglomeración con múltiples aparatos públicos procedentes de distintos niveles del Estado asentados en ese territorio.

Otro caso es la comuna de Santiago de Chile, donde están concentrados los aparatos estatales, y que es una unidad territorial diferente respecto de la Región Metropolitana de Santiago, la cual cuenta con seis provincias y 52 comunas (rurales y urbanas).

En otras palabras, la ciudad capital tiene una autonomía regida a partir de un conjunto de instituciones que se establecen desde el nivel federativo (nacional), estadual (intermedio) y municipal (local), cada una de las cuales cuenta con su propia autonomía, produciendo yuxtaposiciones institucionales complejas (Carrión 2020). Esto provoca significativas complicaciones, porque se configura un complejo institucional de autonomías, donde están acopladas organizaciones tanto públicas como privadas, provenientes de varios niveles, verticales y horizontales.

## Ciudades capitales: especificidad de la autonomía

En América Latina, durante los últimos treinta años, la especificidad de la autonomía de las ciudades capitales se ha construido en dos momentos específicos. El primero, promovido desde la década de los años ochenta del siglo pasado, debido a que en 1980 solo siete países de la región elegían autoridades locales, lo cual quiere decir que el poder local era incipiente y poco representativo. En el contexto nacional, en aquella época también se vivían procesos dictatoriales en muchos países de la región. Frente a ello, los movimientos sociales y políticos reivindicaban el retorno a la democracia y su difusión por el territorio, para la construcción de poderes locales socialmente representativos. Lo uno y lo otro tendieron a fortalecer

los territorios subnacionales, empoderándolos gracias a la construcción de la representación social. Con esto, los poderes locales fueron adquiriendo visibilidad y protagonismo.

Los procesos en referencia impactan con mayor fuerza en las ciudades capitales, bajo una doble circunstancia: el fortalecimiento del Estado nacional hace que la capital tome preminencia y el autogobierno cobre mayor sentido (autonomía política). De allí que la ciudad capital se convierta en una entidad altamente relevante en cada país, requiriéndose una normativa particular tanto en el orden constitucional como en sus leyes secundarias. Al mismo tiempo, estas ciudades viven procesos políticos singulares, provenientes del peso que adquiere la autonomía, lo cual conduce a una confrontación especial con el gobierno nacional, principalmente por más recursos (autonomía económica) y más competencias (autonomía administrativa).

Por su parte, las otras ciudades, no capitales, reivindican simultáneamente una distancia relativa frente al poder centralista del Estado nacional, como también frente a su representación simbólica en el espacio de la ciudad capital, por el sentido de la representación que ella ostenta, en términos de la presencia de los aparatos estatales en su territorio. Un caso singular que ilustra esta situación particular es el de Quito, ciudad capital del Ecuador, cuyo nombre, según las otras ciudades del país, proviene del verbo 'quitar'; es decir, del accionar injusto del centralismo estatal.

## **La ciudad capital con el retorno a la democracia**

En el momento del retorno a la democracia en América Latina, las ciudades capitales han buscado su especificidad y su autonomía en términos simbólicos (imaginarios) y materiales (recursos y competencias), lo cual requiere su reconocimiento en los procesos constitucionales y legales. Por ejemplo, la elección popular de las autoridades locales necesitó, en algunos países, la implementación de reformas constitucionales, la aprobación de nuevas normas o la creación de leyes secundarias, con la finalidad de establecer la elección de los alcaldes, intendentes, jefes o autoridades de los gobiernos locales. Además, la búsqueda de especificidad en la ciudad

capital requirió el esclarecimiento de su relación con el Estado central; esto es, la definición de la capitalidad, bajo el precepto de la autonomía, que se expresa en la necesidad de contar con más competencias –propias y concurrentes– y con más recursos económicos de transferencia, para lograr administraciones territoriales de autogobierno.

El panorama descrito se hace evidente si se observa cómo antes del cambio de siglo los gobiernos locales empezaron a contar con más recursos que los que tenían a principios de los años ochenta, con más competencias y con gobiernos elegidos popularmente (Bogotá, Santiago, Montevideo, Ciudad de México o La Paz). Vale decir que, a la par de la elección popular de alcaldes y autoridades locales, los municipios empezaron a tener más competencias y mayores recursos económicos. Sin duda, esta autonomía generalizada hizo que las capitales, como todas las ciudades, empezaran una reivindicación por su especificidad. Lo que ocurrió al respecto fue el empoderamiento de las ciudades capitales, conducente al reconocimiento de su realidad, distinta de aquella del resto de ciudades. Este es un punto de partida básico de cualquier Estado Autónomico, porque debe buscar el empoderamiento y el reconocimiento de su especificidad.

Paralelamente al proceso de descentralización general al interior de los Estados Nacionales, comenzó la profundización de la democracia al interior de los gobiernos municipales, visible en el surgimiento de estructuras institucionales más próximas a la sociedad y más representativas de ella. En esta lógica se inscriben los casos de Ciudad de México, con sus dieciséis delegaciones (hoy alcaldías) que, desde el año 2000, son elegidas popularmente. Lima tiene una alcaldía provincial y 43 alcaldes distritales, a los que deben sumarse la provincia de El Callao y sus seis distritos. Los dos casos implican descentralización intramunicipal, porque sus autoridades son elegidas. Otros casos son el de Bogotá, con veinte alcaldías menores, Buenos Aires con quince comunas y Quito con ocho administraciones zonales, inscritas todas bajo el concepto, en este caso, de la desconcentración.

Un caso absolutamente llamativo es el de la ciudad de Santiago. En la época de la dictadura militar de Pinochet y bajo la influencia ideológica de Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, se planteó, siguiendo al caso de Londres, un proceso con los siguientes fenómenos: 1) La aprobación de la Constitución de la dictadura cívico-militar (1980), que no recono-

ce la existencia de la ciudad capital, por su visión centralista y autoritaria; 2) La concepción de los municipios como estructuras institucionales propicias para los procesos de desestatización o de privatización (vía municipalista); 3) Bajo la dinámica del “divide y reinarás”, se generó la división del territorio de la ciudad de Santiago en 36 comunas, sin que existiera una instancia de gobierno de la totalidad de la aglomeración (Valdivia, 2018); y 4) Se trasladó la sede del Congreso Nacional desde Santiago a la ciudad de Valparaíso.

### La ciudad capital con la descentralización

El segundo momento de construcción de la especificidad de la autonomía ocurre en las primeras décadas de este siglo, con el tránsito desde la desconcentración a la descentralización de las unidades administrativas territoriales, proceso aunado al impacto que produjo la elección popular de las autoridades locales (autonomía política).

Lo interesante de la descentralización o fortalecimiento de la autonomía de las capitales proviene del establecimiento de una *Caja Común* al interior de la aglomeración, mediante lo cual se busca centralizar los ingresos básicos a fin de redistribuirlos territorialmente bajo el principio de la solidaridad. Con ello, supuestamente, se intenta reducir las desigualdades urbanas (justicia espacial). En este contexto aparecen dos definiciones clave y que tienen que ver con la ciudad y sus derechos.

La primera, el *derecho DE la ciudad* (Carrión & Cepeda, 2021), referido a la autonomía de la urbe y a la búsqueda del equilibrio dentro del ecosistema general del cual forma parte. En este caso es interesante el ejemplo de la Constitución ecuatoriana de 2008, que establece el derecho de la naturaleza, en los siguientes términos:

Art. 71.– La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Esta perspectiva constitucional sirve de base para sustentar el derecho *de* la ciudad, porque rompe con la lógica antropocéntrica de los derechos,

permitiendo la incorporación del principio ontológicos; esto es, de los distintos estratos del ser. Y en esa línea, como la ciudad es una entidad que tiene vida propia, es necesario garantizar su existencia y su calidad, porque además se estructura alrededor de bienes comunes que deben promover el buen vivir –o el vivir feliz aristotélico– de sus habitantes.

De allí viene una segunda definición, la del *derecho A la ciudad*, que ha cobrado fuerza en el presente siglo con las reivindicaciones sociales, las cartas por el derecho a la ciudad (Morales, 2021) y su reconocimiento en la Nueva Agenda Urbana de HABITAT. Esta definición ha coadyuvado a la incorporación de tales principios en varias normativas locales (ordenanzas) y nacionales latinoamericanas (constituciones de Brasil en 1988 y de Ecuador en 2008). De igual manera ha incidido en la incorporación de gobiernos locales mucho más democráticos, ciudadanos y participativos, así como distributivos en términos económicos, territoriales y sociales. No está ausente la búsqueda de la función social de la propiedad y del medioambiente, inscrita dentro de la *justicia espacial* (Secchi, 2015) que pretende redefinir la lógica y racionalidad de la segregación urbana, que ha producido disparidades y desigualdades urbanas.

Por otro lado, con respecto a las ciudades capitales, es interesante que muchas de las constituciones de América Latina explícitamente señalen cuál es la capital de su país. La gran excepción es Chile, en su Constitución de 1980, donde no se lo indica porque explícitamente Pinochet licuó el sentido de la aglomeración al subdividir Santiago en comunas autónomas, sin un gobierno de totalidad. Este hecho de no crear un gobierno de la Región Metropolitana tiene que ver con el peso político del gobernante de la aglomeración frente al presidente de la República, debido a la macrocefalia o primacía urbana que ella tiene. Cuestión intolerable. Hoy, sin embargo, se tiene un gobernador, aunque con funciones y recursos precarios.

Existen dos especificidades: una que proviene de lo nacional, con una capital de Estado federal o unitario, como son los casos de Bogotá, que la Constitución de 1991 especifica como Distrito Capital; de Quito, que en las constituciones de 1998 y de 2008 aparece como Distrito Metropolitano; de Brasilia, que la Constitución de 1988 señala como Distrito Federal; o de Buenos Aires, que en el año de 1994 se constituyó como Ciudad Autónoma. Cada uno de estos casos normativos constitucionales no solo

reconoce la existencia de una ciudad capital, sino que también le asigna especificidades propias.

Estos son ejemplos de cómo, desde lo nacional, se especifica la capitalidad de una ciudad. Pero también se tiene una capitalidad que no es nacional, sino proveniente de la representación en los gobiernos intermedios. Así se tiene, por ejemplo y según la nomenclatura de cada país: la capital de la Provincia del Guayas es Guayaquil, la capital del Departamento de Antioquia es Medellín, la capital del Estado de Nuevo León es Monterrey, la capital de la Región de Arequipa es Arequipa, y así sucesivamente.

En este sentido se evidencian dos formas de capitalidad: una nacional y otra de los gobiernos intermedios. Sin embargo, lo que se devela tras estas formas es una especificidad asimétrica; es decir, la diversidad de capitales con referencia al poder público, sea nacional o intermedio. Aquí hay tres dimensiones clave de la autonomía frente al centralismo; o sea, frente al poder.

Una primera agrupa formas de descentralización explícitas pero reñidas por la fuerte presencia del presidencialismo que caracteriza muchas constituciones en la región. Una realidad de este tipo reclama la necesidad de contrapoderes, porque la descentralización no es otra cosa que la búsqueda de equilibrios de poder.

La segunda dimensión se refiere a que en la estructura del Estado existe la necesidad de generar autonomías en los distintos niveles: el *horizontal*, entre las funciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en el ámbito nacional como subnacional (poderes locales); el *vertical*, entre los gobiernos nacionales, intermedios y locales para que interactúen equilibradamente entre sí, de tal forma que no se sobrepongan los poderes nacionales unos sobre los otros. Y el *territorial*, de tal manera que se genere equidad y no concentración en determinados puntos del territorio, como suele ocurrir en las ciudades capitales. Si no se produce la yuxtaposición de estas tres autonomías, el equilibrio de poderes —es decir, la descentralización— no se generará.

La tercera dimensión proviene de una tríada que nace del concepto *centro* como poder y que debe pensarse en las capitales y en las ciudades en general: la *descentralización*, que no es otra cosa que la transferencia del poder para buscar sus equilibrios. La *desconcentración*, que busca la delega-

ción del poder, por ejemplo, de un ministerio o una secretaría de Estado hacia sus expresiones en las regiones o provincias (Secretarías Regionales Ministeriales en Chile o Subsecretarías en Ecuador). Y el *descentramiento*, que persigue la pérdida de la centralidad o del poder en manos del Estado para trasladarlo al mercado; esto es, los procesos de privatización.

Ahora bien, con respecto a la normativa de las capitales, se constata que en muchos casos se ha superado el ámbito de las constituciones para incursionar en el campo de leyes secundarias, nacionales y locales, lo cual demuestra que la descentralización también ha encontrado un espacio en el ámbito legislativo. Existen los siguientes casos: en Quito, el Parlamento nacional aprueba la Ley del Distrito Metropolitano de Quito en 1993, para convertirlo en un cantón especial con nueve Administraciones Zonales. Montevideo es conformada como provincia gracias a la Ley de Descentralización del año 2010, que define en su interior ocho entidades administrativas elegidas popularmente. Ciudad de México se dota a sí misma de una Constitución en el año 2017, para conformarse en un estado más de México, pero con especificidades propias, ya que tiene dieciséis alcaldías elegidas popularmente.

Por último, en la búsqueda de conseguir una mayor participación, proximidad y representación en los gobiernos de las ciudades capitales, se ha dado una división intralocal bajo dos formas: una de descentralización (Ciudad de México, Montevideo o Lima) y otra de desconcentración (Bogotá, Quito, La Paz o Asunción). El ejemplo de la ciudad de San Salvador es interesante, porque varios municipios han constituido una Oficina de Planificación de toda el Área Metropolitana (OPAMSS) y una Corporación de Gobierno, fundamentalmente política, donde están representados los alcaldes de todos los municipios.

Cabe señalar, además, que se evidencia la necesidad de una reconstitución de la estructura en los casos de Santiago, con la elección de un gobernador con más competencias y recursos; y de Caracas, que ha vivido un proceso inverso de pérdida de autonomía, donde hay un alcalde metropolitano o mayor, que es delegado del ejecutivo nacional, cuando antes era elegido popularmente.

## Conclusiones

En primer lugar, las constituciones deben definir de forma clara la existencia de una ciudad capital de cada república, con las determinaciones normativas mínimas para que se generen de forma autónoma los procesos locales. Adicionalmente se deben promulgar leyes secundarias que rijan la capitalidad (presencia del Estado nacional en el territorio) y le otorguen mayor autonomía (descentralización).

En segundo lugar, es absolutamente necesario establecer el carácter de la autonomía territorial, inscrita en la idea del Estado autonómico. Es importante abrir la posibilidad de que la capital se dote a sí misma de su constitución o de su estatuto de autonomía; y aquí, básicamente, lo que se debería implementar es un proceso de democratización (ahora, en esta fase, profundizando la democracia directa), mayores recursos económicos (transferencias) y competencias (exclusivas y concurrentes). Esto para tener una mayor capacidad de regulación autónoma de la ciudad; o sea, de autogobierno.

En tercer lugar, en las ciudades capitales el proceso de globalización genera la presencia directa de varios estados en simultáneo, así como la de múltiples corporaciones globales, virtuales y privadas de alta tecnología en su territorio. Entonces, aquí cabe una pregunta singular: la capital ¿tiene autonomía? Sin duda que sí, pero es una especial y totalmente diferente de la que existe en los otros territorios del Estado nacional. Esto debe ser reconocido constitucionalmente.

Finalmente, la conformación de un Estado autonómico más allá del unitario o federal, como en el caso español, es una necesidad que debe ser trasladada hacia la totalidad de los territorios latinoamericanos. En Bolivia y en Ecuador ayuda mucho a esta idea la plurinacionalidad de los territorios indígenas, que son autónomos; lo mismo ocurre con la resolución de conflictos con los pueblos ancestrales en Chile, en el marco de su discusión sobre las regiones autónomas.



## Bibliografía

- Carrión, F. (2023). Intra-Urban Borders in Border Cities: The Nationally Interchangeable Dynamics of Urban Centrality. En E. Navarro (Coord.), *Urban Dynamics in the Post-pandemic Period* (capítulo 22). Springer.
- Carrión, F. & Cepeda, P. (2020). *Ciudades de plataforma: ¿Nuevo paradigma urbano?* Café de las Ciudades.
- Carrión, F. & Cepeda, P. (Eds.). (2021). *Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*. FLACSO Ecuador.
- Costa, M., Lui, L. & Rebello, S. (Coord.). (2022). *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47751-gobernanza-metropolitana-america-latina-un-panorama-experiencias-contemporaneas>
- Cuervo González, L. M (2010). Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, julio 2010.  
[www.eumed.net/rev/cccsc/09/lmcg.htm](http://www.eumed.net/rev/cccsc/09/lmcg.htm)
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Catarata.
- Morales, V. (2021). Derecho a la ciudad; una visión para Quito. En F. Carrión & P. Cepeda (Eds.), *Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía* (pp. 577-595). FLACSO Ecuador.  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58938.pdf>
- Sassen, S. (2010). *Una sociología de la globalización*. Kazt.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos, la ciudad de los pobres*. Catarata.
- Solozabal, J. (1992). Sobre el Estado Autónomico Español. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, (78), 105-129.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27194>
- Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2018). La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel. *Izquierdas*, (38), 113-140.  
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000100113>